联合国 S/2012/166



安全理事会

Distr.: General
20 March 2012
Chinese
Original: English

2012年3月19日秘书长给安全理事会主席的信

谨依照根据安全理事会第2003(2011)号决议第9段的规定，提交《非洲联盟和联合国推动达尔富尔和平进程的框架》。这个框架是与非洲联盟密切协商制定的，并同苏丹各利益攸关方和执行后续行动委员会进行协商。该框架为联合国和非洲联盟支持达尔富尔和平进程提供了一个计划，以促进全面、包容地解决达尔富尔冲突。

潘基文(签名)

12-26459 (C) 200312 200312







非洲联盟和联合国推动达尔富尔和平进程的框架

导言

1. 达尔富尔谈判最近阶段的高峰是 2011 年 7 月 14 日苏丹政府和解放与正义运动(解放运动)在多哈签署通过《促进达尔富尔和平多哈文件》的协议。虽然签署该协议代表着在和平进程中向前迈出了重要的一步,《促进达尔富尔和平多哈文件》为达成一项全面政治解决达尔富尔冲突的方案提供了基础,但尚未达成一项包容性的,因此也是持久性的解决方案。

2. 安全理事会第 2003(2011)号决议第 9 段欢迎秘书长打算,与非盟密切协商,并酌情征求苏丹所有利益攸关方和执行工作后续行动委员会的意见,为达尔富尔和平进程制定一个路线图。本说明为非洲联盟和联合国支助达尔富尔和平进程提供了一个“框架”,而不是一个“路线图”,因为本说明反映的是调解和推动的步骤,而不是一项战略计划。本说明的名称使得它有别于非洲联盟达尔富尔问题高级别小组在其 2009 年报告以及取而代之的非洲联盟高级别执行小组的报告中所概述的路线图,该路线图反思了和平、正义、和解以及达尔富尔在苏丹的地位等问题,这些是实现可持续和平所必需的。

3. 非洲联盟高级别执行小组在给非洲联盟和平与安全理事会第 301 次会议提交的其 2011 年 11 月 30 日报告中概述了其对达尔富尔和平的处理办法,其中表示,达尔富尔冲突可界定为“达尔富尔苏丹人冲突,指出此项冲突源于苏丹长期存在的治理问题,特别是在公平治理一个多样化国家方面面临的挑战。”该小组对签署《促进达尔富尔和平多哈文件》表示欢迎,认为它是结束敌对行动的一项文书,是奠定和平的基础,并指出,小组曾建议启动达尔富尔政治进程,“主要将其作为一项国内活动,让所有达尔富尔人都参加关于达尔富尔在苏丹境内的未来的谈判,”此项建议依然有效。非洲联盟达尔富尔问题高级别小组强调,当务之急是宣传《促进达尔富尔和平多哈文件》,确保达尔富尔民众接受该文件,并说服剩余的武装团体签署该文件。非洲联盟达尔富尔问题高级别小组表示,在“南苏丹脱离后的新背景下,达尔富尔和平进程必须与国家宪政改革进程挂钩,其中苏丹共和国全体公民将参与制订一项新的国家政治解决方案。必须将达尔富尔人全体一致的意见作为一个国家进程的组成部分,才能真正持久解决苏丹人在达尔富尔的冲突。”

4. 我完全支持上文所述非洲联盟高级别执行小组的观点。在此背景下,本说明认识到,根据非洲联盟和平与安全理事会的公报,包括其 2011 年 11 月 30 日公报,非洲联盟,特别是非洲联盟达尔富尔问题高级别小组,得到授权,在有关将达尔富尔和平进程成果纳入国家宪法审查进程方面支持苏丹政府和有关各方。

5. 这一框架是建立在这一前提基础上的:达尔富尔人民和冲突各方必需牵头领导和平进程及其执行,联合国、非洲联盟和国际合作伙伴发挥促进作用。国际社

会可以做很多事情来支持这一进程，但归根到底，只有达尔富尔人民和冲突各方才能创造可持续的和平。

6. 这一框架建立在同时实行的三大支柱之上：(a) 支持各签约方执行《促进达尔富尔和平多哈文件》；(b) 与苏丹政府和没有签署协议的各武装运动接触，以推动谈判；(c) 支持基于达尔富尔的内部对话和协商。

7. 这一框架是通过非洲联盟和联合国内部和相互间的一系列协商、与苏丹的利益攸关方和执行后续行动委员会的一系列协商制定的。特别是在 2011 年 7 月 17 日和 18 日在亚的斯亚贝巴举行的关于达尔富尔和平进程未来步骤的非洲联盟-联合国联合讲习班、2011 年 10 月 19 日和 20 日在朱奈纳为苏丹问题特使们举行的务虚会上和众多双边会议上，进行了有关协商。将会随着本框架的执行与合作伙伴进行协商，以进一步审查、改进和协调支持和平进程的行动。在这方面，执行期间将需要灵活性，以确保根据需要对框架加以调整，以应对新局势发展和背景变换。

指导原则

8. 达尔富尔和平进程框架遵循以下原则：

(a) 和平进程应包纳所有利益攸关方，包括苏丹政府(例如，除其他外，包括国家和地方政府中达尔富尔各选区当选的成员)；解放运动及其他武装运动；各政党；达尔富尔民间社会，包括阿拉伯社区。

(b) 联合首席调解人应继续与各方接触，以促进恢复和谈。然而，国际社会应该避免建立允许无休止的多轮谈判和拖延战术的新的调解进程。

(c) 这一框架应反映国际行为体之间就向前推进达尔富尔和平进程的途径达成的广泛共识。它应该提供在国际社会内采取协调一致办法的计划，以支持和平进程，并确保国际行为体的各项倡议相辅相成。

《促进达尔富尔和平多哈文件》

9. 在达尔富尔，《促进达尔富尔和平多哈文件》的通过，似乎已经在大量各界人士中产生希望。非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)与境内流离失所者营地、民间社会组织和政党中挑选出的对话者进行的非正式协商，显示出普遍的积极反应，但也有混合情绪，遇到一些怀疑，甚至拒绝。根据在当地进行的非正式协商，达尔富尔混合行动得出的结论是，许多达尔富尔人赞成该协议，并称赞它是可用来解决冲突根源的一种手段。他们欢迎卡塔尔国政府允诺支持达尔富尔的发展努力，并强调需要联合国、非洲联盟和国际社会的其他成员提供持续的支持。对一些关键的武装运动迄今不参加谈判感到担忧，他们敦促继续与政府和没有签署该协议的各个运动接触，以增加和平进程的包容性。他们强调《促进达尔富尔和平多哈文件》的签约方需要展现执行该文件所需的强烈政治

意愿和决心。与此同时，分别在卡尔马境内流离失所者营地和扎姆扎姆境内流离失所者营地的苏丹解放军阿卜杜勒-瓦希德派和明尼·米纳维派支持者以及一些反对派政党的达尔富尔人代表中间的反应普遍负面，他们列举了《促进达尔富尔和平多哈文件》缺乏包容性、签约方缺乏忠实执行该文件的政治意愿等关切。

10. 与此同时，苏丹政府和解放与正义运动已经开始执行《促进达尔富尔和平多哈文件》。这包括，迄今，已设立达尔富尔地区管理局，并在达尔富尔混合行动的协助下，设立停火委员会；举行了联合委员会的就职会议；任命一名达尔富尔人担任苏丹共和国第二副总统职位、任命解放运动领导人担任达尔富尔地区管理局主席、任命解放运动秘书长担任联邦卫生部长以及解放运动的一名成员担任西达尔富尔州州长；任命了达尔富尔地区管理局执行局成员，包括根据解放运动进行政治参与的议定书任命 7 名解放运动代表参加该执行局；任命达尔富尔问题特别法庭检察官；达尔富尔地区管理局就职。

与苏丹政府和没有签署协议的各运动接触

11. 正义与平等运动(正义运动)的代表断断续续地参加了多哈谈判，但没有签署通过《促进达尔富尔和平多哈文件》的协议，并表示，鉴于未就和平进程的所有方面与政府进行全面谈判，并鉴于所有武装运动缺乏统一战线，《促进达尔富尔和平多哈文件》是部分解决冲突的方案，因此，不足以解决冲突。自从那时起，正义运动的前副主席兼首席谈判代表 Mohamed Bahr Ali Hamdeen，成立了一个脱离正义运动的派别，并表示渴望在《促进达尔富尔和平多哈文件》的基础上与政府谈判达成一个解决方案。

12. 与此同时，2011 年 11 月 11 日，正义运动加入了由苏丹人民解放军(北方)、苏丹解放军-阿卜杜勒·瓦希德派和苏丹解放军-明尼·米纳维派等组成的苏丹革命阵线，该阵线，除其他外，宣示要推翻全国大会党政府。不过，正义运动表示愿意与政府进行谈判，前提是《促进达尔富尔和平多哈文件》的所有方面都可讨论。该运动提出了该文件的“反草案”，对所有七个章节有重大修订。

13. 在 2011 年 12 月下旬，正义运动的领导人哈利勒·易卜拉欣在与苏丹武装部队交火中被杀，他的哥哥吉布里尔·易卜拉欣被任命为他的继任者。哈利勒·易卜拉欣的死亡对达尔富尔和平进程的影响，只有随着时间的推移才能看得清楚。然而，增加和平进程对交战各方的包容，仍然是冲突的持久解决方案的一个重要组成部分。

14. 尽管联合调解和国际社会尽了最大努力，但苏丹解放军阿卜杜勒·瓦希德派并没有参加促成《促进达尔富尔和平多哈文件》的谈判进程。由于苏丹解放军明尼·米纳维派签署了《达尔富尔和平协议》(《和平协议》)，这一运动在谈判进程开始时被视为政府的一部分。苏丹解放军米尼 • 米纳维派于 2010 年下半年同政府分道扬镳。自从签署《促进达尔富尔和平多哈文件》以来，苏丹解放军

明尼 • 米纳维派主席一直表示，只有在国家政治和经济改革的基础上举行谈判，他的运动才会与政府谈判。已经评估，苏丹解放军阿卜杜勒 • 瓦希德派持类似立场。

15. 就政府方面而言，它已表示，只有在这些运动已经放弃其推翻全国大会党领导的政府的号召时，才会与它们进行谈判，而且只谈判《促进达尔富尔和平多哈文件》与政治任命和最终安全安排有关的部分。

16. 不将未签署协议的各个运动纳入和平进程，达尔富尔持续敌对行动的前景仍然真实存在。因此，本框架认识到将未签署协议的各个运动纳入和平进程的重要性，以期争取快速缔结一项通过谈判达成的具有全面包容性的冲突解决方案。就以《促进达尔富尔和平多哈文件》为基础着手谈判而言，苏丹政府和解放运动，作为签约方，它们需要展示出灵活性，如果谈判各方希望的话，它们要对重新谈判文件的方方面面的可能性持开放态度。

内部对话和协商

17. 只有通过包容所有主要的达尔富尔利益攸关方，包括非交战方的和平进程，才能在达尔富尔实现持久和平。任何政治解决方案要反映平民，包括妇女的意见，以确保当地对解决方案的所有权和广泛支持。因此，本框架包括举行基于达尔富尔的内部对话和协商，以补充和加强《促进达尔富尔和平多哈文件》。达尔富尔混合行动和非洲联盟高级别执行小组将在这方面开展合作，为基于达尔富尔的内部对话和协商拟订一份计划，发扬光大多哈谈判的成果。尽管利益攸关方本身将最终决定协商的性质，但预计这些协商将涉及在整个达尔富尔举行地方和州各级会议，最后召开一个全达尔富尔范围的主要会议。

18. 为了具有公信力，这一进程需要包容来自所有关键选区(除其他外，包括依据地理和部落的多样化和公平的代表性)的达尔富尔利益攸关方、安全和不遭到各党派或利益攸关方不正当的操纵。这将需要创造一定条件，特别是因为这些条件涉及参与者的安全保障及其政治和公民权利。在这方面，为支持执行《促进达尔富尔和平多哈文件》和协助其在整个达尔富尔地区的传播，达尔富尔混合行动 10 月份开始就举行基于达尔富尔的内部对话和协商的必要条件与各利益攸关方进行初步协商。这些初步协商的结果将会向达尔富尔混合行动和非洲联盟高级别执行小组拟订一份支持可信的内部对话的计划提供资料，同时会考虑到联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会的有关决议和公报。

19. 举行基于达尔富尔的内部对话的理由的基础是需要将达尔富尔人民充分纳入和平进程。所设想的方法是利益攸关方驱动的，不应预先判断这一进程的结果；相反，有关结果应由参与者本身在协商过程中决定。对于国际社会，以及《促进达尔富尔和平多哈文件》签约方来说，这可能会带来挑战，即如何将内部对话的结果与执行《促进达尔富尔和平多哈文件》挂钩，以及如何与政府同未签署协议

的各方之间的未来谈判成果挂钩。这个问题涉及到该文件的全面性，应通过所有参与各方之间的对话来解决，这一对话应由达尔富尔混合行动、联合首席调解人和非洲联盟达尔富尔问题高级别小组推动，并与各国际伙伴协商。

和平红利和早期恢复

20. 达尔富尔的长期和平与流离失所者的回归、持久解决办法、早期恢复、重建和发展密不可分。虽然重建和发展的责任主要在苏丹政府，执行《促进达尔富尔和平多哈文件》早期恢复和发展方面的重任主要由各签署方承担，但对这些活动的国际支持可以帮助加强和平进程，但前提是这种支持必须协调良好并能促进可持续和持久的解决方案。非洲联盟、联合国和更广大的国际社会对早期恢复和重建——以及最终对发展——的援助，包括通过执行《促进达尔富尔和平多哈文件》有关规定给予的援助，将形成这一框架大部分方面的一个重要组成部分，并最终在和平成为可持续之际需要国际社会的特别关注。达尔富尔混合行动、联合国国家工作队、达尔富尔地区管理局以及其他合作伙伴之间将需要就这些问题进一步协商。

行动计划

21. 鉴于上述情况，拟采取三管齐下战略争取达成一项全面和包容各方的政治解决冲突方案，其中包括：(a) 支持执行《促进达尔富尔和平多哈文件》；(b) 与苏丹政府和未签约方武装运动接触以推动谈判；(c) 支持基于达尔富尔的内部对话和协商。这些相互支持的进程应当平行开展。

目标 1
各签约方有效和及时执行《促进达尔富尔和平多哈文件》

22. **行动**。建议采取以下行动：

(a) 在达尔富尔混合行动和国际合作伙伴协助下，各签约方确保达尔富尔地区管理局及相关机构的有效运作；

(b) 在达尔富尔混合行动支持下，各签约方根据《促进达尔富尔和平多哈文件》规定的时间表和计划执行停火和最终安全安排；

(c) 在与达尔富尔人民协商的情况下，达尔富尔地区管理局为执行《促进达尔富尔和平多哈文件》各项规定制订一个优先事项大纲并开始实施；

(d) 各签约方加强执行《促进达尔富尔和平多哈文件》的各种能力，包括由达尔富尔混合行动和国际合作伙伴酌情提供咨询以加强这些能力；

(e) 达尔富尔混合行动、非洲联盟高级别执行小组和其他合作伙伴以协调一致的方式开展斡旋，鼓励各签约方忠实执行《促进达尔富尔和平多哈文件》并在面对分歧时表现出灵活性；

(f) 在达尔富尔混合行动和国际合作伙伴支持下，各签约方确定执行《促进达尔富尔和平多哈文件》方面的资源调动需求。

23. **时间表**。这些行动将在《促进达尔富尔和平多哈文件》整个执行期间开展，并将为处理该文件的优先领域制订具体的行动计划。

24. **潜在风险**。执行《促进达尔富尔和平多哈文件》的潜在风险包括各签约方在为执行该文件采取具体步骤和作出必要妥协方面的决心和领导力软弱。另一个风险是对非洲联盟和联合国为执行该协议所提供支助的抵制。从执行《达尔富尔和平协议》的经验看，第三个风险是当地社区缺乏对政府的信任。政府可以采取措施克服这一风险，具体办法是迅速落实《促进达尔富尔和平多哈文件》中对达尔富尔人民最重要的那些方面，向他们交付和平红利，公平和可持续地满足这些社区的需求。第四个风险涉及到苏丹其他一些重要利益攸关方对协议规定的反对。避免这一风险的办法是及时开始与没有签约的各方进行内部协商和谈判。还有一个风险是各签约方在执行《促进达尔富尔和平多哈文件》过程中没有能力履行它们的财政义务，而一些捐助方可能不愿为执行《促进达尔富尔和平多哈文件》出资。各方避免这些风险的办法是首先为执行《促进达尔富尔和平多哈文件》尽可能地投入它们的资源，并与国际合作伙伴合作，确定优先调动资源的需求。如果各方在执行协议的过程中显示具体进展和投入它们自己资金的意愿，捐助方可能不愿解囊的风险会得到缓解。达尔富尔地区管理局在吸收、分配和管理资金方面能力有限，可以通过捐助方与达尔富尔地区管理局密切协作来建立其能力的办法克服这一风险。

目标 2
和平进程方面的包容性、当地所有权和达尔富尔人民共识

25. **行动**。建议采取以下行动：

(a) 在达尔富尔混合行动协助下，各签约方和民间社会向基层传播《促进达尔富尔和平多哈文件》；

(b) 通过与达尔富尔混合行动和非洲联盟高级别执行小组协商，达尔富尔各利益攸关方提出确保安全和可信的内部对话所需的条件，并就代表性、场地、日期和全面解决冲突方案的要素等问题公开表达意见；

(c) 达尔富尔混合行动在这些协商的基础上进一步制订监测有利条件的有效机制；

(d) 联合国秘书处和非洲联盟委员会分别向安全理事会及和平与安全理事会随时通报与协商进程有利环境有关的问题；

(e) 在适当时候，达尔富尔混合行动为举行内部对话作好后勤准备；

(f) 达尔富尔混合行动和非洲联盟高级别执行小组为内部对话进程核实甄选的自愿性、包容性和代表性等性质，并商定一个监测和报告机制；

(g) 达尔富尔混合行动和非洲联盟高级别执行小组启动协商进程，监测开展协商的环境，并就安全事件、威胁、侵犯参加者自由和不当干涉的情况提出报告。

26. **时间表**。2011 年 10 月开始，各签约方和民间社会传播《促进达尔富尔和平多哈文件》以及就规划和进行内部对话与各利益相关方开展初步协商。2012 年第一季度期间，将与所有利益攸关方进一步接触。在此基础上，2012 年第二季度期间，达尔富尔混合行动将进一步建立确保有效监测内部对话条件的机制。如果所需条件具备，利益攸关团体甄选参加者，并同时开始地方和州级协商。此后，应在整个达尔富尔开展内部对话和召开各种协商会议，并将这些协商的成果提交给全达尔富尔大会，随后将其提交《促进达尔富尔和平多哈文件》各签约方供审议和通过。

27. **潜在风险**。内部对话的潜在风险包括参加者的人身安全，尤其是考虑到政府与武装团体之间战事可能造成的干扰。对这种风险必须始终仔细审查。进一步的风险涉及到保护参加者的政治和公民权利。可采取下列办法来缓解这些风险：政府采取行动切实保护参加者的权利；达尔富尔混合行动设立适当的监测机制；政府采取行动确保达尔富尔混合行动和参加者的行动自由。一个相关的风险是，有利环境方面的门槛不符合可能参加者认为必要的最低标准。就各利益攸关方对可信的内部对话的必要条件的看法进行初步协商以及达尔富尔混合行动的有效监测，可以帮助降低这一风险。还有一个风险涉及到冲突各方或其他利益攸关方试图不当影响内部对话的结果，这可以通过一个有效的监测进程加以缓解。最后一个风险是各利益攸关方不切实际的要求或期望，以及对执行该进程成果文件的承诺的疑虑，这可以通过开展有效公共宣传活动和由各签约方采取具体步骤满足民众的期望加以解决。

目标 3
各非签约方和苏丹政府充分参与谈判达成和平的进程

28. **行动**。建议采取以下行动：

(a) 在国际社会支持下，联合首席调解人与各方保持接触，敦促他们进入谈判；

(b) 在国际社会支持下，联合首席调解人鼓励各方采取措施建立互信，尤其包括停止敌对行动；

(c) 一旦各方作好参加谈判准备，联合首席调解人即推动举行谈判；

(d) 联合首席调解人定期向国际合作伙伴通报进展情况并与它们协调行动。

29. **时间表**。持续利用斡旋争取各方使加入和平进程，直至达尔富尔拥有一个可持续的和平进程。

30. **潜在风险**。把非签约方引向谈判桌的潜在风险包括它们坚持给谈判设下不切实际的先决条件。另一个风险是面对谈判和谈判期间各方持不妥协态度。缓解这些风险的办法可以是国际社会就和平进程确立统一立场并与各方保持密切对话。还有一个风险是一些区域和(或)国际伙伴设立平行的和平进程举措，从而损及本框架的要素。

国际社会对达尔富尔和平进程的参与

31. 国际行为体为支持达尔富尔和平进程而开展协调一致和相得益彰的参与，对于推动和平进程的努力取得成功至关重要。国际行为体之间相互竞争的诉求、平行举措的推出以及区域各国对没有签约的各运动的支持破坏说服这些运动加入和平进程的努力的情况，都可能妨碍进展。通过国际行为体之间的定期协商和信息交流，可以缓解这些风险。

32. 达尔富尔混合行动和联合首席调解人将随时向国际合作伙伴通报和平进程的状况，包括谈判情况、《促进达尔富尔和平多哈文件》执行情况和遇到的挑战，并协调对各方的国际支持，以克服各种挑战和困难。执行后续行动委员会、特使会议和直接讨论将成为开展这种协商和协调的手段。此外，非洲联盟和联合国将在总部定期召开苏丹协商论坛会议，以确保对在执行本框架方面取得的进展有更广泛的认识，并确保国际社会对达尔富尔采取协调一致的办法。此外，非洲联盟委员会和联合国秘书处将每 90 天向非洲联盟和平与安全理事会及联合国安全理事会通报执行本框架的进展情况。在为达尔富尔冲突寻找公正和持久解决办法的整个期间，都将继续进行这些分享信息和协调的努力。